

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)  
АКАДЕМИИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Н. П. ДУДИН, И. И. ГОЛОВКО**

**УЧАСТИЕ ПРОКУРАТУРЫ  
В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

*Конспект лекции  
для слушателей ФППК*



Санкт-Петербург  
2014

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)  
АКАДЕМИИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Н. П. ДУДИН, И. И. ГОЛОВКО

УЧАСТИЕ ПРОКУРАТУРЫ  
В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

*Конспект лекции  
для слушателей ФППК*

Санкт-Петербург  
2014

УДК 347.963::328.34(078)  
ББК 67.72я73  
Д81

### ***Рецензенты***

*Е. В. СИДОРЕНКО, начальник управления по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами прокуратуры Санкт-Петербурга, кандидат юридических наук.*

*Г. А. СОПРАНЬКОВ, заведующий кафедрой уголовно-правовых дисциплин Северо-Западного филиала (г. Санкт-Петербург) Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.*

### **Дудин, Н. П.**

Д81 Участие прокуратуры в правотворческой деятельности : конспект лекции для слушателей ФПППК / Н. П. Дудин, И. И. Головко. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2014. — 32 с.

В конспекте лекции рассматриваются следующие вопросы: теоретико-правовые основы правотворческой деятельности прокуратуры; формы участия прокуратуры в правотворческой деятельности и полномочия прокуроров; организация и основы методики участия прокуроров в правотворческой деятельности.

Конспект лекции предназначен для использования в учебном процессе профессиональной переподготовки и повышения квалификации прокурорских кадров.

УДК 347.963::328.34(078)  
ББК 67.72я73

© Санкт-Петербургский  
юридический институт (филиал)  
Академии Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации, 2014

## **П л а н**

1. *Теоретико-правовые основы правотворческой деятельности прокуратуры.*
2. *Формы участия прокуратуры в правотворческой деятельности и полномочия прокуроров.*
3. *Организация и основы методики участия прокуроров в правотворческой деятельности.*

### **1. Теоретико-правовые основы правотворческой деятельности прокуратуры**

**Понятие и принципы правотворческой деятельности.** Реализуемая на государственном уровне правотворческая политика выполняет задачу обеспечения необходимого качества правотворческой деятельности уполномоченных субъектов и нормативной правовой базы регулирования общественных отношений. Правотворческая политика рассматривается как научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных органов и негосударственных структур, направленная на определение стратегии и тактики правотворчества. К числу основных приоритетов правотворческой политики относятся развитие институтов гражданского общества и формирование правового государства, развитие личности, совершенствование ее правового статуса, организация эффективной работы механизма правового регулирования, определение предметов и уровней правового регулирования, устранение пробелов и коллизий в законодательстве, обеспечение его системности, целостности, планомерного и динамичного совершенствования всех источников права<sup>1</sup>.

Участие прокуратуры в правотворческой деятельности способствует полноте и своевременности решения указанных задач.

Вопрос определения понятия «правотворчество» в юридической науке остается дискуссионным.

*Правотворчество* — это деятельность прежде всего государственных органов по принятию, изменению и отмене юридиче-

---

<sup>1</sup> Синюков С. В. Механизм правотворчества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 20.

ских норм. Субъектами правотворчества выступают государственные органы, негосударственные структуры (органы местного самоуправления, профсоюзы и т. п.), наделенные соответствующими полномочиями, а также граждане при принятии законов на референдумах.

Согласно ч. 4 ст. 76 Конституции Российской Федерации субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов, вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В свою очередь, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции Российской Федерации), однако государственная власть и местное самоуправление являются уровнями публичной власти с точки зрения территориальных пределов компетенции субъектов власти<sup>1</sup>.

Правотворческая деятельность осуществляется в рамках процессуальных норм (процедур), содержащихся в Конституции Российской Федерации, регламентах, уставах и т. п. Правотворчество заключается в принятии новых норм права, отмене либо совершенствовании старых путем внесения изменений и дополнений<sup>2</sup>.

Результатом правотворческой деятельности является издание нормативных правовых актов, которые включаются в *законодательство*. В настоящее время не выработано законодательное либо доктринальное определение этого понятия.

В научной литературе сохраняется дискуссия о том, как понимать законодательство — только как совокупность законов или же и всех иных нормативных актов. Думается, что законодательство следует трактовать в широком смысле с целью обеспечения режима законности в обществе путем соблюдения всех нормативных правовых актов, а не какой-то их части<sup>3</sup>.

Участие прокуратуры в правотворческой деятельности направлено на подготовку и принятие *нормативных правовых актов*. Понятие «нормативный правовой акт» не имеет законодательного определения. Вместе с тем, как отмечается в постанов-

---

<sup>1</sup> Рачинский В. В. Публичная власть : вопросы теории : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2003. С. 9.

<sup>2</sup> Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. М., С. 314.

<sup>3</sup> Там же. С. 436.

лении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781-П ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации», в юридической доктрине принято исходить из того, что нормативный правовой акт представляет собой письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм.

Под нормативным правовым актом понимают правовой акт, принятый полномочным на то органом и содержащий правовые нормы, т. е. предписания общего характера и постоянного действия, рассчитанные на многократное применение. Нормативные акты издаются органами, обладающими нормотворческой компетенцией, в строго установленной форме. Нормативный акт является официальным документом, носителем юридически значимой информации<sup>1</sup>.

В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» указывается, что общей целью деятельности прокуратуры является обеспечение верховенства закона (ст. 1), а в ст. 9 говорится, что участие в правотворческой деятельности направлено на совершенствование нормативных правовых актов. Поэтому применительно к специальным целям участия прокуратуры в правотворческой деятельности применяется понятие «система нормативных правовых актов»<sup>2</sup>. Главенствующая роль в этой системе принадлежит Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным и федеральным законам. Система нормативных правовых актов также включает указы Президента Российской Федерации, имеющие нормативный характер, постановления Правительства Российской Федерации и правовые акты федеральных органов исполнительной власти; на уровне субъектов Российской Федерации — региональные конституции (уставы), законы и другие нормативные правовые акты; на местном уровне — уставы и нормативные акты органов местного самоуправления.

Правотворчество осуществляется с учетом определенных *принципов*:

---

<sup>1</sup> Матузов Н. И., Малько А. В. Указ. соч. С. 312.

<sup>2</sup> Жидких А. А. Правовые и организационные основы участия прокуратуры в реализации правотворческой функции : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 22.

принцип законности правотворчества означает подготовку, принятие и опубликование нормативных правовых актов, соответствующих Конституции Российской Федерации и законам, облеченных в установленную форму, уполномоченными субъектами и согласно установленным правовым процедурам;

принцип исполнимости правотворчества предусматривает разработку механизмов реализации правовых актов<sup>1</sup>;

принцип научности правотворчества требует изучения закономерностей и тенденций правового развития общества, выявления потребности в правовом упорядочении общественных отношений и формирования на этой основе правотворческой политики;

принцип профессионализма правотворчества обязывает совершенствовать квалификацию в сфере правотворческой деятельности;

принцип оперативности правотворчества ориентирует на своевременность принятия, изменения или отмены правовых актов;

принцип планирования рассматриваемой деятельности подразумевает учет и разработку нормативных правовых актов;

принцип системности правотворчества обязывает учитывать вертикальную и горизонтальную структуру законодательства<sup>2</sup>;

принцип гласности правотворчества<sup>3</sup>.

Правотворческий процесс подразделяют на следующие *стадии*: определение необходимости в упорядочении общественного отношения (принятие уполномоченным субъектом решения о включении подготовки нормативного правового акта в план работы);

выдвижение правотворческой инициативы;

подготовка проекта нормативного правового акта;

обсуждение проекта нормативного правового акта;

его принятие и официальное опубликование<sup>4</sup>.

**Объект и предмет участия прокуратуры в правотворческой деятельности.** Объектом участия органов прокуратуры в правотворчестве выступают правоотношения в указанной сфере.

---

<sup>1</sup> Шкуратова Т. П. Муниципальное правотворчество : вопросы теории и правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 16.

<sup>2</sup> Антонова Н. А. Правотворчество органов местного самоуправления : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2009. С. 40 ; Жидких А. А. Правовые и организационные основы ... С. 22 ; Шкуратова Т. П. Указ. соч. С. 16.

<sup>3</sup> Бессарабов В. Г., Паштов Д. Р. Участие прокуратуры в законотворческой деятельности субъектов Федерации // Законность. 2012. № 4. С. 20—26.

<sup>4</sup> Матузов Н. И., Малько А. В. Указ. соч. С. 297 ; Халиков Ф. З. Конституционно-правовое регулирование законодательного процесса в субъектах Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2012. С. 24.

Эта деятельность органов прокуратуры имеет определенный ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предмет — совершенствование нормативной правовой базы, регулирующей правоотношения в обществе.

**Цели и задачи участия прокуратуры в правотворческой деятельности.** Участие органов прокуратуры в правотворчестве обусловлено установленными ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» общими целями деятельности прокуратуры, каковыми являются обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства.

Достижению данных целей деятельности прокуратуры в изучаемой сфере правоотношений способствует решение задач, в число которых входят обеспечение соответствия законам нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, органов управления коммерческих и некоммерческих организаций, совершенствование законодательства, выявление потребности в правовом регулировании общественных отношений и его совершенствовании<sup>1</sup>, а также подготовка в установленных законом случаях необходимых проектов правовых актов.

**Правовая основа участия прокуратуры в правотворческой деятельности** определена ч. 4 ст. 1, ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Указанная деятельность осуществляется путем внесения в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложений об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов.

Общие полномочия прокуроров по участию в правотворческой деятельности установлены чч. 1, 2 ст. 7, ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Генеральный прокурор Российской Федерации, его заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать

---

<sup>1</sup> Жидких А. А. О дальнейшем совершенствовании правовой регламентации участия прокуратуры в правотворческой деятельности государства // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2010. № 16. С. 3—7 ; Захарова И. А. Выявление прокурором потребностей в правовом регулировании // Законность. 2011. № 9. С. 57—61.



на заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации, их комитетов и комиссий, Правительства Российской Федерации, законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Прокурор субъекта Российской Федерации, города, района, приравненные к ним прокуроры, их заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседаниях законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления соответствующего и нижестоящего уровней.

Прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов.

## **2. Формы участия прокуратуры в правотворческой деятельности и полномочия прокуроров**

Формы участия прокуратуры в правотворческой деятельности и полномочия прокуроров весьма многообразны. Рассмотрим основные из них.

*Участие прокуратуры в выявлении потребности в правовом регулировании общественных отношений и его совершенствовании* включает правовой мониторинг, в том числе при разрешении обращений, в которых указывается на проблемы правового регулирования общественных отношений<sup>1</sup>.

Мониторинг проводится на основании приказа Генерального прокурора Российской Федерации «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» от 17 сентября 2007 г. № 144.

*Участие прокуратуры в подготовке проектов нормативных правовых актов* осуществляется по следующим направлениям:

---

<sup>1</sup> Жидких А. А. О дальнейшем совершенствовании ... С. 27.

внесение предложений о необходимости правового регулирования и его развития;

содействие субъектам правотворчества в разработке проектов правовых актов и инициативная подготовка в пределах компетенции нормативных правовых актов;

участие в разработке международных договоров Российской Федерации, подготовка соглашений с компетентными органами других государств и международными организациями.

Правовые основы указанной деятельности устанавливает, в частности, Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 144.

Прокуратуры всех уровней в инициативном порядке и совместно с участниками правотворческой деятельности разрабатывают проекты нормативных правовых актов. Органы прокуратуры по решениям или поручениям законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления привлекаются к подготовке проектов законов и других нормативных правовых актов. По просьбам (предложениям) Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления прокуроры участвуют совместно с другими правоохранительными органами и иными органами в разработке некоторых важных нормативных правовых актов, федеральных и региональных программ, направленных на укрепление законности и правопорядка<sup>1</sup>.

Кроме того, органы прокуратуры активно реагируют на бездействие органов государственной власти и местного самоуправления в разработке и принятии нормативных правовых актов во исполнение федеральных законов. Так, приказом Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» от 2 октября 2007 г. № 155 определено, что в случае длительного непринятия законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации предусмотренных федеральным законодательством нормативных правовых актов необходимо вносить представления об устранении нарушений закона, предложения об изменении, дополнении, от-

---

<sup>1</sup> Винокуров Ю. Е., Плешаков А. М. Участие в правотворчестве как самостоятельное направление прокурорской деятельности // Административное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 69—71.

мене нормативных правовых актов либо использовать имеющееся у прокуроров право законодательной инициативы, в первую очередь — в целях урегулирования отношений с участием категорий граждан, являющихся объектами особой социальной защиты государства, а также информировать полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах о выявленных фактах бездействия региональных органов власти в сфере нормотворчества (пп. 2.8, 3).

Важнейший вопрос, который решают участники правотворческой деятельности, вопрос качества подготовки проектов нормативных правовых актов и качества действующих нормативных правовых актов. Этот же вопрос приоритетен для прокуроров. Одной из острых проблем качества разработки нормативных правовых актов является включение в них коррупциогенных факторов субъектами законодательной инициативы. Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ не предусмотрено проведение прокурорами экспертизы проектов нормативных правовых актов. Однако в соответствии с Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденным Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 144, выявленные в проекте нормативного правового акта положения, которые могут вызвать коррупционные действия или решения субъектов правоприменения, должны отражаться в заключении на проект (п. 3.3). В том случае если проекты нормативных правовых актов затрагивают права, свободы и обязанности граждан, заключения носят обязательный характер (ч. 4.1 ст. 4 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»).

Согласно пп. 4.1, 20 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» от 7 декабря 2007 г. № 195 с целью предотвращения принятия нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации или федеральному законодательству, прокурорам надлежит взаимодействовать с законодательными (представительными) органами, а также участвовать в правотворческом процессе посредством разработки законопроектов, готовить заключения на них, выступать на заседаниях органов законодательной власти. При выявлении в дей-

ствующем законодательстве пробелов или нарушений законов прокуроры вносят предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии нормативных правовых актов в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы.

В приказе Генерального прокурора Российской Федерации «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями» от 21 июня 2013 г. № 252 прокурорам предложено обеспечить непосредственное участие в правотворческой деятельности, активно использовать право законодательной инициативы, предоставленное региональными органами власти (п. 3.1).

***Проведение прокурорами правовой экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов.*** В силу сложившейся практики и в рамках договоренности с прокуратурой Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления направляют в органы прокуратуры проекты наиболее важных законов, других актов для изучения и дачи заключения. Органы исполнительной власти всех уровней также направляют проекты нормативных правовых актов в органы прокуратуры. По результатам изучения проектов нормативных правовых актов органами прокуратуры подготавливаются письменные мотивированные заключения об их соответствии федеральному законодательству. При этом прокуроры вправе предложить другую редакцию нормы, указать на необходимость внесения дополнений в виде новых статей или пунктов, отметить возможные негативные последствия принятия акта в представленном виде или невозможность принятия акта по причине несовершенства, нецелесообразности<sup>1</sup>.

***Участие прокуроров в обсуждении проектов законов и других нормативных правовых актов*** осуществляется на основании ст. 7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» посредством присутствия на заседаниях законодательных (представительных) органов власти (их палат, комитетов и комиссий), а также на заседаниях исполнительных органов власти и органов местного самоуправления. При обсуждении проектов нормативных правовых актов, прежде всего рассчитанных на

---

<sup>1</sup> Винокуров Ю. Е., Плешаков А. М. Указ. соч. С. 69—71.

длительное применение и распространяющих свое действие на всех граждан, проживающих в границах соответствующего публично-правового образования, прокурор высказывает замечания и мнение о законности принимаемого акта в целом<sup>1</sup>.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2007 № 144 “О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления” и в Положение, утвержденное этим приказом» от 6 февраля 2013 г. № 56 прокурорам предложено составлять письменное заключение лишь при наличии в проекте нормативного правового акта несоответствий актам более высокой юридической силы, коррупциогенных факторов или нарушений правил юридической техники.

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 2 октября 2007 г. № 155 обязывает прокуроров направлять руководителям комитетов, комиссий и рабочих групп представительных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления замечания и предложения об устранении выявленных в проектах нормативных правовых актов противоречий законам. В случае отклонения замечаний прокуроров на проекты законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления прокуроры должны направлять информацию высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа) субъекта Российской Федерации, главе муниципального образования с целью отклонения ими принятых нормативных правовых актов (п. 2.1). Оценивая проекты нормативных правовых актов с точки зрения соответствия федеральному законодательству, внося предложения по их совершенствованию, прокурор предупреждает принятие нормативных правовых актов, противоречащих законам<sup>2</sup>, и способствует совершенствованию нормативных правовых актов.

***Опротестование прокурорами незаконных нормативных правовых актов и участие в рассмотрении представлений и протестов федеральными органами исполнительной власти,***

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Там же.

**законодательными (представительными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления** (ст. 7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Участвуя в этой работе, прокуроры имеют возможность выступить в обоснование внесения акта реагирования<sup>1</sup>. Результатом деятельности прокурора является отмена или изменение незаконного правового акта (его положения).

**Принятие прокурорами мер к признанию нормативных правовых актов незаконными** осуществляется путем обращения в суд с соответствующим заявлением. При удовлетворении требований прокурора судом такие акты признаются недействующими либо недействительными.

**Внесение прокурорами в законодательные (представительные) органы власти, органы местного самоуправления, в органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложений о принятии новых актов, об отмене действующих актов или о внесении в них дополнений и изменений (поправка).** Названное право установлено ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Органы, наделенные правом законодательной инициативы, перечислены в ст. 104 Конституции Российской Федерации, в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации.

Одно из направлений участия прокуратуры в правотворческой деятельности — **использование права законодательной инициативы.**

Эффективной формой участия прокуратуры в правотворческой деятельности является **подготовка проектов модельных правовых актов**, например для органов местного самоуправления.

Прокуратура на постоянной основе осуществляет **мониторинг исполнения законов в правотворчестве и соответствии разрабатываемых нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а также правоприменительной практики.** Генеральный прокурор Российской Федерации ежегодно представляет палатам Федерального Собрания и Президенту Российской Федерации доклад о состоянии законности и правопорядка в этой сфере.

Во исполнение приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому про-

---

<sup>1</sup> Там же.

свещению» от 10 сентября 2008 г. № 182 прокуратурой проводится работа по *разъяснению законодательства* с целью правового просвещения граждан, в том числе при взаимодействии с различными общественными институтами<sup>1</sup>.

Один из актуальных участков работы региональных прокуроров — *подготовка информационных писем о необходимости принятия или приведения в соответствие федеральному законодательству нормативных правовых актов*.

Посредством участия в правотворчестве прокуроров уже на стадии подготовки проектов нормативных правовых актов устраняются и предупреждаются нарушения законов, снижается нагрузка на надзорные подразделения, снижается объем работы по опротестованию и судебному оспариванию незаконных правовых актов<sup>2</sup>.

### **3. Организация и основы методики участия прокуроров в правотворческой деятельности**

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 144 установлены следующие виды деятельности прокуратуры в рамках правотворчества:

сотрудничество с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере правотворчества, выявление потребности в правовом регулировании общественных отношений, в том числе на основе активного использования материалов прокурорского надзора, осуществление мониторинга федерального и регионального законодательства;

регулярный анализ итогов и постоянный обмен материалами и сведениями о результатах и проблемах такой деятельности между подразделениями органов прокуратуры.

Кроме того, в Положении об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденном данным Приказом (далее — Положение), названы такие виды деятельности органов прокуратуры в сфере правотворчества, как:

инициативная разработка проектов нормативных правовых актов, непосредственно связанных с компетенцией органов прокуратуры;

---

<sup>1</sup> Жидких А. А. Правовые и организационные основы ... С. 34.

<sup>2</sup> Бессарабов В. Г., Паштов Д. Р. Указ. соч. С. 20—26.

участие в подготовке проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых другими органами государственной власти; подготовка правовых заключений на нормативные правовые акты;

участие в обсуждении проектов нормативных правовых актов законодательными органами власти.

Рассмотрим участие в правотворческой деятельности различных органов прокуратуры, входящих в единую систему органов прокуратуры России.

***Участие в правотворческой деятельности Генеральной прокуратуры Российской Федерации.*** Генеральная прокуратура Российской Федерации дает заключения на проекты федеральных законов и иных нормативных правовых актов, поступающие из Администрации Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания, Аппарата Правительства Российской Федерации. По указанию руководства Генеральной прокуратуры Российской Федерации могут быть подготовлены заключения на проекты законов и иных нормативных правовых актов, поступающие из других федеральных органов государственной власти и организаций (п. 3.1 Положения).

Согласно пп. 1.4, 2.1 Положения организация разработки законопроектов в Генеральной прокуратуре Российской Федерации, а также обеспечение взаимодействия с субъектами права законодательной инициативы, федеральными органами исполнительной власти, координация правотворческой деятельности возлагаются на правовое управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Основными направлениями взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации с палатами Федерального Собрания являются:

совместная разработка законопроектов на основе предложений, внесенных Генеральной прокуратурой Российской Федерации;

участие в обсуждении законопроектов на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий;

подготовка заключений на законопроекты, находящиеся на рассмотрении Государственной Думы, и поправок к ним;

сбор и обобщение информации о рассмотрении законопроектов в палатах Федерального Собрания;

предоставление необходимой информации депутатам Государственной Думы и членам Совета Федерации по их запросам и обращениям в связи с рассмотрением проектов федеральных законов (п. 4.1 Положения).



Работники Генеральной прокуратуры Российской Федерации в соответствии с регламентами палат Федерального Собрания присутствуют на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий для предоставления необходимых сведений и заключений по рассматриваемым законопроектам и иным вопросам, входят в состав рабочих групп, создаваемых в палатах Федерального Собрания (п. 4.2 Положения).

Взаимодействие с Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти по линии нормотворчества обеспечивается путем участия руководителей Генеральной прокуратуры Российской Федерации и правового управления в заседаниях Правительства Российской Федерации и работе Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности (п. 4.7 Положения).

Контроль деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации по реализации полномочий в сфере правотворчества и оказание им необходимой методической помощи Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 144 возложены на правовое управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации (п. 4 Положения). В настоящее время отделы правового управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации обеспечивают координацию участия в правотворчестве всех органов прокуратуры по предметному принципу: в сферах безопасности и уголовного судопроизводства, государственного строительства, гражданских и социальных правоотношений. Кроме того, предметом ведения отдела по взаимодействию с палатами Федерального Собрания Российской Федерации является также правовое обеспечение деятельности всех органов прокуратуры.

***Участие в правотворческой деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации*** обеспечивается старшими помощниками прокуроров субъектов Российской Федерации по взаимодействию с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Их деятельность направлена на решение следующих задач:

обеспечение участия прокуратуры в разработке региональных нормативных правовых актов;

подготовка предложений по совершенствованию федерального законодательства;

организация постоянного представительства прокуратуры в органах государственной власти субъекта Российской Федерации;

обеспечение участия представителей прокуратуры в рассмотрении органами государственной власти субъекта Российской Федерации протестов и представлений прокуратуры;

инициирование принятия нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, необходимых для реализации федеральных законов;

предотвращение принятия законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству (п. 6.1 Положения).

Решение этих задач достигается путем:

внесения предложений в планы подготовки нормативных правовых актов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

внесения законопроектов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации с использованием права законодательной инициативы либо направлением законопроектов в органы, обладающие этим правом;

участия в рабочих группах, заседаниях комитетов и комиссий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации по разработке проектов нормативных правовых актов;

изучения проектов нормативных правовых актов, подготовки и направления замечаний и предложений (заключений) в случае несоответствия проектов нормативных правовых актов федеральному и региональному законодательству, наличия коррупциогенных факторов и нарушений правил юридической техники;

ведения реестра изученных проектов нормативных правовых актов, направленных замечаний и предложений, а также результатов их рассмотрения;

участия в заседаниях законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации при принятии нормативного правового акта;

информирования подразделения прокуратуры, осуществляющего надзор за исполнением законодательства, о принятии акта, противоречащего Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству (п. 6.2 Положения).

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации «Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе зако-

нодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления» от 24 ноября 2008 г. № 243 развивает положения Приказа от 17 сентября 2007 г. № 144 применительно к деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации, горрайпрокуратур.

Приказ обязывает в субъектах Российской Федерации, в которых прокуратура не обладает правом законодательной (нормотворческой) инициативы, ставить вопрос о предоставлении прокурорам такого права конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации (п. 1.1).

Кроме того, прокурорам субъектов Российской Федерации надлежит активно способствовать синхронизации законотворческих процессов на федеральном и региональном уровнях. С этой целью:

инициировать разработку и принятие законодательных актов субъектов Российской Федерации, предусмотренных принятыми федеральными законами;

в случаях рассмотрения проектов законов по вопросам совместного ведения (ст. 72 Конституции Российской Федерации), подготовленных в порядке законодательной инициативы на региональном уровне, учитывать информацию правового управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации о наличии соответствующих законодательных инициатив по аналогичным вопросам на федеральном уровне;

при подготовке прокуратурой субъекта Российской Федерации проектов федеральных законов, предполагаемых к внесению в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации, предварительно направлять их в правовое управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации для правовой оценки и дачи заключения о целесообразности данной инициативы (п.1.4).

Согласно п. 2 Приказа от 24 ноября 2008 г. № 243 на правовое управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации возложена обязанность подготовки для прокуратур регионов проектов модельных законов (предложений), которые могут быть внесены в порядке законодательной инициативы в законодательные органы субъектов Российской Федерации в целях единообразного правового регулирования актуальных вопросов борьбы с преступностью и правонарушениями; подготовки методических

рекомендаций и информационных писем по вопросам организации и осуществления законопроектной деятельности в системе органов прокуратуры.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» от 2 октября 2007 г. № 155 прокурорам субъектов Российской Федерации предписано:

запрашивать и изучать проекты региональных и муниципальных нормативных правовых актов;

составлять заключения, содержащие правовой анализ таких документов;

участвовать в работе комитетов, комиссий и рабочих групп законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обсуждению и принятию нормативно-правовых предписаний;

направлять руководителям указанных органов власти предложения об устранении выявленных в проектах нормативных правовых актов несоответствий федеральным и региональным законам.

Если замечания прокуроров на проекты нормативных правовых актов не учитываются, им следует направлять информацию высшему должностному лицу (руководителю высшего органа исполнительной власти) субъекта Российской Федерации, главе муниципального образования для использования ими права отклонить нормативные правовые акты, принятые соответствующими представительными органами власти (п. 2.1 Приказа);

осуществлять учет и вести реестр изученных проектов нормативных правовых актов, направленных замечаний и предложений, а также результатов их рассмотрения.

Названным Приказом установлен 30-дневный срок, исчисляемый со дня принятия нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации (а также органов местного самоуправления) или внесения изменений в действующие нормативные правовые акты, для их изучения. Результаты изучения и принятые меры прокурорского реагирования учитываются в соответствующем реестре. Кроме того, установлена обязанность прокуроров безотлагательно реагировать на все факты принятия в регионах нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, путем принесения протестов. В случаях несогласия органов публичной власти с позицией прокурора либо за-

тягивания вопроса приведения нормативного правового акта в соответствие с законом прокурор обязан обратиться с заявлением в суд, т. е. добиваться исполнения заявленных требований, контролировать ситуацию до окончательного приведения нормативного правового акта в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.

Согласно п. 2.3 Приказа от 2 октября 2007 г. № 155 в течение месяца с момента изменения федерального законодательства надлежит проводить сверки действующих нормативных правовых актов в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, о чем составлять соответствующие акты о наличии или отсутствии нормативных правовых актов, вступивших в противоречие с федеральным законодательством; использовать на регулярной основе данные федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации; обеспечить деловое сотрудничество с территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации, полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах, с главными федеральными инспекторами в субъектах Российской Федерации, контролирующими органами, общественными организациями, средствами массовой информации.

На основании п. 2.5 данного Приказа в случаях, когда органом государственной власти (должностным лицом) субъекта Российской Федерации, органом (должностным лицом) муниципального образования в установленные сроки не приняты меры к приведению в соответствие с федеральным законодательством изданного (принятого) им нормативного правового акта, признанного судом противоречащим Конституции Российской Федерации, федеральным законам либо другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, необходимо инициировать перед уполномоченными органами государственной власти субъекта Российской Федерации вопрос о возможности применения правовой ответственности на основании положений ст.ст. 9, 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, ст.ст. 73, 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Предварительно во всех указанных случаях должно быть внесено пред-

ставление руководителю органа по факту неисполнения вступившего в законную силу судебного постановления.

Должен быть обеспечен надзор за исполнением решений судов о признании недействующими региональных, муниципальных нормативных правовых актов, противоречащих закону.

Участие прокуроров в правотворчестве регламентировано также приказом Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» 7 декабря 2007 г. № 195, который обязывает прокуроров при выявлении неполноты и коллизий в действующем законодательстве вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения об изменении, дополнении, об отмене или о необходимости принятия правовых нормативных актов (пп. 8, 20).

Региональные прокуроры осуществляют также подготовку информационных писем и предложений о необходимости принятия или приведения в соответствие с изменениями федерального законодательства нормативных правовых актов.

***Участие в правотворческой деятельности горрайпрокуратур.*** Согласно приказу Генерального прокурора Российской Федерации «Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления» от 24 ноября 2008 г. № 243 участие прокуроров в разработке нормативных правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления, является одним из приоритетных направлений деятельности прокуратуры (п. 1.2).

Прокуроры, которым не предоставлено право законодательной инициативы, обращаются с предложениями, направленными на совершенствование законов и иных нормативных правовых актов, к уполномоченным органам власти и местного самоуправления, их должностным лицам. Однако предложения прокуроров не обладают обязательным характером и их реализация связана с учетом участников правотворческой деятельности.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ не запрещает предоставление прокурорам городов и районов уставами муниципальных образований права законодательной инициативы.

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 24 ноября 2008 г. № 243 нацеливает прокуроров городов и районов на активное решение вопроса о предоставлении им права нормотворческой инициативы уставами муниципальных образований (п. 1.1). Во всех субъектах Российской Федерации такая работа осуществляется достаточно активно. В настоящее время в 77 субъектах Российской Федерации прокуроры наделены правом законодательной инициативы<sup>1</sup>.

В некоторых муниципальных образованиях возникают трудности с представлением проектов нормативных правовых актов в прокуратуры, в таких случаях прокуроры районов инициируют заключение соглашений о взаимодействии по формированию единого правового пространства с органами местного самоуправления<sup>2</sup>.

Правотворческая деятельность прокуроров городов и районов также регулируется правовыми актами прокуроров субъектов Российской Федерации.

***Информационное обеспечение правотворческой деятельности.*** Согласно Положению об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденному Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 144, информационное обеспечение правотворческой деятельности осуществляется путем получения сведений о правоприменительной практике, проблемных вопросах правоприменения и иной информации, необходимой для обоснования предложений по изменению законодательства или отсутствия потребности в них (п. 5.1 Положения). Нередко предложения о необходимости принятия новых законов или внесения изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты разработаны по результатам правового мониторинга.

По наиболее значимым законодательным актам правовое управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации формирует банк данных, включающий тексты законопроектов, официальных отзывов и заключений на них, информацию о

---

<sup>1</sup> Петрова Л. И., Манакова С. Г. Взаимодействие органов прокуратуры с органами местного самоуправления в сфере муниципального нормотворчества // Законность. 2012. № 2. С. 9—15.

<sup>2</sup> Ковин В. А. Участие прокуратуры в правотворческой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления // Законность. 2013. № 7. С. 54—58.

прохождении законопроектов в палатах Федерального Собрания, публикации в средствах массовой информации, сведения о правоприменении и иную информацию, необходимую в целях мониторинга законодательства и практики его применения (п. 5.3 Положения).

В региональных прокуратурах информационное обеспечение осуществляется путем участия в рабочих группах, заседаниях комитетов и комиссий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации по разработке проектов нормативных правовых актов; участия в заседаниях органов власти субъектов Российской Федерации при принятии нормативного правового акта; информирования подразделения прокуратуры, осуществляющего надзор за исполнением законов, о принятии акта, противоречащего Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству (п. 6.2 Положения).

**Мониторинг законодательства и правоприменительной практики**, проводимый региональными прокурорами, — один из важных инструментов, позволяющий создать единое правовое пространство, обеспечить свободу законодательного регулирования на территории субъекта Российской Федерации, унифицировать законодательные решения<sup>1</sup>.

Для проведения мониторинга изучаются заключения на проекты нормативных правовых актов, материалы прокурорского надзора, практики правоохранительных и контролирующих органов, материалы судебной практики, статистические данные, выводы социологических и научных исследований, публикации в средствах массовой информации.

Мониторинг законодательства и правоприменительной практики ведется по вопросам уголовного, уголовно-процессуального, гражданского процессуального, арбитражного процессуального законодательства, законодательства об административных правонарушениях, о прокуратуре, судостроительстве и правоохранительной деятельности (п. 5.2. Положения).

Правовой мониторинг осуществляется на постоянной основе, по определенному плану, с регулярным анализом результатов и формированием выводов и предложений.

Прокуратура осуществляет мониторинг как вступивших в за-

---

<sup>1</sup> Петрова Л. И., Алборова Е. Ю. Участие прокуроров субъектов Федерации в правотворчестве региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления // Законность. 2013. № 1. С. 13—17.



конную силу нормативных правовых актов, так и проектов. Согласно Положению об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации правовое управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации формирует банк данных о прохождении законопроектов в палатах Федерального Собрания Российской Федерации (п. 5.4). Наряду с этим Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 2 октября 2007 г. № 155 обязывает прокуроров организовать изучение нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Результаты работы отражаются в заключениях о соответствии нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству (пп. 2.2, 2.3).

Частью правового мониторинга является информирование субъектов правотворчества, правоприменения о результатах мониторинга, о состоянии законности в правотворческой деятельности и правоприменительной практике. Это позволяет своевременно вносить необходимые изменения в нормативные правовые акты.

Большое значение имеет планирование осуществления органами прокуратуры правового мониторинга. Основополагающую роль в этой работе выполняют послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, в которых определяются актуальные вопросы и направления мониторинга. Согласно Указу Президента Российской Федерации «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» от 20 мая 2011 г. № 657 Генеральная прокуратура Российской Федерации ежегодно направляет в Министерство юстиции Российской Федерации предложения к проекту плана мониторинга правоприменения. Одновременно Генеральной прокуратуре Российской Федерации предложено ежегодно направлять в Министерство юстиции Российской Федерации предложения к проекту доклада Президента Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения (п. 5 Указа).

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 2 октября 2007 г. № 155 на заместителей Генерального прокурора Российской Федерации в федеральных округах возложена обязанность ежеквартально и по итогам года информировать полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах о выявленных нарушениях федерального законодательства (п. 3).

Важная роль принадлежит ежегодному докладу Генерального прокурора Российской Федерации палатам Федерального Собрания и Президенту Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в стране и проделанной работе по их укреплению.

Федеральным законодательством не установлена обязанность направления в прокуратуру органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления принятых ими нормативных правовых актов. В связи с этим положительно оценивается практика прокуратур, обеспечивших поступление изданных нормативных правовых актов на постоянной основе.

Кроме того, для осуществления мониторинга в прокуратурах субъектов Российской Федерации создаются рабочие группы и межведомственные группы, что позволяет на поднадзорной территории обеспечить координацию мониторинга большинства уполномоченных органов и обмен информацией.

Мониторинг способствует своевременному выявлению и устранению проблем правового регулирования<sup>1</sup>.

В Приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 акцентируется внимание прокуроров на совершенствовании информационно-аналитической деятельности путем активного участия в заседаниях законодательных (представительных), исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления (п. 3).

Прокуроры активно используют возможности смешанной системы правового мониторинга, например путем взаимодействия с институтами гражданского общества<sup>2</sup>. Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 2 октября 2007 г. № 155 прокуроры нацелены на осуществление делового взаимодействия с территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации, полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах, с главными федеральными инспекторами в регионах, контролирующими органами, общественными организациями, средствами массовой информации. Прокуроры субъектов Российской Федерации обязаны направлять территориальным органам Министерства юстиции Российской Федерации информацию о мерах прокурорского реа-

---

<sup>1</sup> Петрова Л. И., Манакова С. Г. Указ. соч. С. 9—15.

<sup>2</sup> Жидких А. А. Правовые и организационные основы ... С. 29.

гирования в отношении незаконных региональных и муниципальных нормативных правовых актов (п. 2.3).

При осуществлении правового мониторинга прокуроры взаимодействуют с органами всех ветвей власти, анализируют соответствующие материалы деятельности.

Организационно-распорядительными актами Генерального прокурора Российской Федерации регламентированы особенности правового мониторинга. Например, Приказ от 17 сентября 2007 г. № 144 обязывает проводить мониторинг федерального и регионального законодательства, выявлять потребности в правовом регулировании общественных отношений, принимать меры к устранению пробелов и коллизий правового регулирования (п. 2.2). В соответствии с Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 2 октября 2007 г. № 155 прокуроры должны постоянно совершенствовать методику сбора, накопления и обработки сведений о вступивших в противоречие с федеральным законодательством нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и местного самоуправления; анализировать состояние законности в сфере регионального и муниципального правотворчества (пп. 2.2, 2.3, 5).

***Планирование участия прокуроров в правотворческой деятельности.*** Участие прокуроров в правотворческой деятельности осуществляется в соответствии с приказами и распоряжениями Генерального прокурора Российской Федерации, планом работы и законодательной деятельности Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утвержденным Генеральным прокурором Российской Федерации планом мероприятий по выполнению задач, поставленных в послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации<sup>1</sup>.

Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации (п. 1.3) установлено, что участие прокуроров в правотворчестве должно осуществляться с учетом планов соответствующей работы Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации.

Приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 144 (п. 2), от 2 октября 2007 г. № 155 (п. 6.4) и Положением об организации правотворческой деятельно-

---

<sup>1</sup> Бессарабов В. Г., Паштов Д. Р. Указ. соч. С. 20—26.

сти в органах прокуратуры Российской Федерации (п. 6.4) предусмотрено участие прокуроров в муниципальном правотворчестве. Горрайпрокурорам надлежит принимать во внимание планы правотворческой работы органов местного самоуправления. В то же время планирование должно быть взаимосвязано с результатами анализа состояния законности и правопорядка на поднадзорной территории.

Наработанная прокурорская практика определяет вывод о необходимости постоянного совершенствования качества изучения поступающих в органы прокуратуры проектов нормативных правовых актов и заключений на них, а также заключений на принятые нормативные правовые акты. Решение этой задачи обеспечит **общая методика участия прокуроров в правотворческой деятельности** как совокупность частных методик осуществления отдельных форм этой деятельности.

К основам общей методики участия в правотворчестве относятся вопросы общего характера, регламентированные законодательными актами и организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации: критерии оценки нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, способы работы с документами (в электронном или бумажном виде), способы ведения учетов и реестров нормативных правовых актов, типичные нарушения требований законодательства, рекомендации по подготовке актов прокурорского реагирования и заявлений в суд.

В свою очередь, частные методики необходимо формировать на основании задач деятельности прокуроров и требований к их работе применительно к конкретным формам участия в правотворческой деятельности. Поэтому могут быть разработаны методики подготовки проекта правового акта, участия в заседаниях законодательных (представительных) органов власти и местного самоуправления, методики участия в рассмотрении дел по заявлениям прокуроров в суде и др.

НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации разработаны соответствующие рекомендации по осуществлению деятельности прокуроров. Также имеется положительный опыт прокуратур некоторых субъектов Российской Федерации по результативному обеспечению участия в правотворческой деятельности с применением современных компьютерных программ.

В рамках лекции отсутствует возможность подробно рассмотреть аспекты методики. В качестве примера отметим, что мето-

дика подготовки заключения на правовой акт или его проект содержит следующие значимые элементы.

Во-первых, п. 3.3 Положения об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации устанавливает требования к заключению на нормативный правовой акт, его проект: заключение должно содержать обоснованный вывод о необходимости проекта нормативного правового акта, достаточности содержащихся в нем положений для достижения заявленной цели правового регулирования, перечень правовых актов, необходимых для обеспечения действия норм законопроекта, выводы о соответствии проекта актам более высокой юридической силы, об отсутствии в нем внутренних противоречий и пробелов в правовом регулировании общественных отношений, а также о соблюдении правил юридической техники.

Исходя из указанных требований критериями изучения нормативного правового акта (проекта) являются соответствие установленному Конституцией Российской Федерации и федеральным законами разграничению предметов ведения и полномочий органов власти; соблюдение пределов правомочий органом власти, издавшим нормативный правовой акт; выполнение процедур принятия, обнародования и вступления в законную силу нормативных правовых актов.

Кроме этого прокурору необходимо проверить соответствие вида изучаемого нормативного правового акта разрешенным к изданию данным органом. Например, федеральные органы исполнительной власти издают нормативные акты только в форме приказа, распоряжения, правил, инструкции и положения (п. 1 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009).

При проверке непротиворечия нормативного правового акта (проекта) Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству прокурор должен установить: правильность толкования субъектом правотворчества федерального и регионального законодательства при принятии акта; соответствие изданного нормативного правового акта обозначенным в нем предмету и целям регулирования; отсутствие в принятом акте утративших силу положений. Несоответствие хотя бы одному из перечисленных требований влечет незаконность нормативного правового акта.

Проект должен быть проанализирован также на предмет выявления в нем положений, которые могут вызвать коррупционные действия и решения субъектов правоприменения.

Основаниями признания прокурором нормативных правовых актов (проектов) незаконными зачастую являются:

превышение полномочий или компетенции (нарушение пределов действия издаваемых нормативных правовых актов в пространстве, во времени или по кругу лиц);

нарушение закона, на основе и во исполнение которого издан нормативный правовой акт (введение незаконного ограничения или дозволения, несоответствие федеральному законодательству основных понятий, предлагаемых в законопроекте);

несоблюдение установленного порядка его принятия и издания (несоблюдение срока принятия правового акта, обеспечивающего исполнение закона; принятие правового акта коллегиальным органом государственной власти или муниципальным органом меньшим, чем установлено, количеством голосов; единоличное издание правовых актов, подлежащих принятию коллегиально)<sup>1</sup>.

Несомненно, для подготовки к изучению проекта нормативно-го правового акта целесообразно изучить критерии оценки актов и типичные нарушения, допускаемые при их подготовке.

Далее, существенная роль принадлежит качеству обобщения результатов проверки и подготовки правовых актов прокурора. На практике определенные затруднения вызывает подготовка заявлений в суд. Зачастую прокурорами допускается неправильное определение подведомственности и подсудности дела, некорректно формулируются требования. На этом этапе работы целесообразно наладить взаимодействие с прокурорскими работниками, участвующими в рассмотрении гражданских и арбитражных дел судами.

Для качественной и полной проверки массива проектов нормативных правовых актов необходимо обеспечить их поступление в органы прокуратуры своевременно, с установленным перечнем документов в качестве приложения<sup>2</sup>. Существенное значение имеет взаимодействие прокуратуры с участниками правотворческой деятельности. Созданию правовых основ сотрудничества прокуратуры с государственными органами власти и муниципальными органами в подготовке нормативных правовых актов

---

<sup>1</sup> Петрова Л. И., Манакова С. Г. Указ. соч. С. 9—15.

<sup>2</sup> Ковин В. А. Указ. соч. С. 54—58.

будет способствовать подготовка типового соглашения<sup>1</sup>, которое предусматривает обмен информацией.

Причины нарушений органами местного самоуправления правил в сфере нормотворчества следующие: низкий профессиональный уровень специалистов органов местного самоуправления, занимающихся подготовкой проектов нормативных правовых актов; дефицит местных бюджетов, особенно в сельских поселениях, не позволяющий создавать полноценный аппарат органов местного самоуправления; практически во всех районах (особенно отдаленных от центра) есть проблемы с направлением сельскими муниципальными образованиями в органы прокуратуры проектов муниципальных правовых актов в полном объеме. В связи с этим целесообразно проводить обучение на федеральном, региональном уровне депутатов, сотрудников аппарата законодательных (представительных) и исполнительных органов власти, а также прокуроров, принимающих участие в разработке законопроектов<sup>2</sup>.

## Литература

1. Конституция Российской Федерации.
2. О прокуратуре Российской Федерации : закон Рос. Федерации от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 в ред. федер. закона Рос. Федерации от 17 нояб. 1995 г. № 168-ФЗ с изм. и доп.
3. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ с изм. и доп.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ с изм. и доп.
5. О мониторинге правоприменения в Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 20 июня 2011 г. № 657.
6. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Рос. Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 с изм. и доп.
7. О взаимодействии органов прокуратуры со средствами мас-

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Бессарабов В. Г., Паштов Д. Р. Указ. соч. С. 20—26 ; Петрова Л. И., Алборова Е. Ю. Указ. соч. С. 13—17.

совой информации : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 23 окт. 2009 г. № 341 с изм. и доп.

8. О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 17 сент. 2007 г. № 144 с изм. и доп.

9. О совершенствовании информационно-аналитической работы в Генеральной прокуратуре Российской Федерации : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 9 сент. 2002 г. № 55.

10. О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 21 июня 2013 г. № 252.

11. Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 2 окт. 2007 г. № 155 с изм. и доп.

12. Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 10 сент. 2008 г. № 182 с изм. и доп.

13. Об утверждении и введении в действие статистического отчета «Сведения о работе прокурора по участию в правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» и Инструкции по его составлению : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 31 окт. 2012 г. № 381.

14. Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 3 июня 2013 г. № 230.

15. Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 24 нояб. 2008 г. № 243.



16. Бессарабов, В. Г. Участие прокуратуры в законотворческой деятельности субъектов Федерации / В. Г. Бессарабов, Д. Р. Паштов // Законность. — 2012. — № 4. — С. 20—26.

17. Винокуров, Ю. Е. Участие в правотворчестве как самостоятельное направление прокурорской деятельности / Ю. Е. Винокуров, А. М. Плешаков // Административное и муниципальное право. — 2011. — № 12. — С. 69—71.

18. Евдокимов, В. Б. Участие органов прокуратуры и конституционной юстиции в обеспечении единства правового пространства // Государственная власть и местное самоуправление. — 2013. — № 7. — С. 10—13.

19. Жидких, А. А. Правокоррекционная деятельность прокуроров // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — № 4. — С. 38—42.

20. Ковин, В. А. Участие прокуратуры в правотворческой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления // Законность. — 2013. — № 7. — С. 54—58.

21. Кудашкин, А. В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика : научно-практическое пособие / А. В. Кудашкин. — Москва : Норма : Инфра-М, 2012. — 368 с.

22. Петрова, Л. И. Взаимодействие прокуратуры с органами местного самоуправления в сфере муниципального нормотворчества / Л. И. Петрова, С. Г. Манакова // Законность. — 2012. — № 2. — С. 9—15.

23. Петрова, Л. И. Участие прокуроров субъектов Федерации в правотворчестве региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления / Л. И. Петрова, Е. Ю. Алборова // Законность. — 2013. — № 1. — С. 13—17.

24. Подготовка заключений на проекты нормативных правовых актов в органах прокуратуры субъектов Российской Федерации : научно-методическое пособие. — Москва : НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Рос. Федерации, 2005. — 66 с.

25. Участие прокуроров в правотворческой деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации : научно-методическое пособие. — Москва : НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Рос. Федерации, 2006. — 112 с.

26. Участие прокуратур субъектов Российской Федерации и отделов (управлений) Генеральной прокуратуры Российской Фе-

дерации в федеральных округах в правотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации : научно-методическое пособие. — Москва : НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Рос. Федерации, 2004. — 96 с.

УЧЕБНОЕ ИЗДАНИЕ

*Николай Павлович ДУДИН,  
кандидат юридических наук, профессор*

*Ирина Ивановна ГОЛОВКО,  
кандидат юридических наук*

# УЧАСТИЕ ПРОКУРАТУРЫ В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

*Конспект лекции  
для слушателей ФПППК*

Редактор *Н. Я. Ёлкина*  
Компьютерная верстка *Т. И. Павловой*

Подписано в печать 31.01.2014 г. Бум. тип. № 1.  
Гарнитура “Times New Roman Cys”. Печ. л. 2,0.  
Уч.-изд. л. 2,0. Тираж 500 экз. (1-й завод 1—100). Заказ 2136.

Редакционно-издательская лаборатория  
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)  
Академии Генеральной прокуратуры РФ

Отпечатано в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале)  
Академии Генеральной прокуратуры РФ  
191104, Санкт-Петербург, Литейный пр., 44

